



ij inštitut za primerjalno pravo

Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija • www.ipp-pf.si

T: +386 1 42 03 119 • F: +386 1 42 03 120 • E: ipp.pf@pf.uni-lj.si

PRAVNO MNENJE O USTAVNOSTI POSLOVNIŠKE UREDITVE, KI ONEMOGOČA DRŽAVNEMU ZBORU VSEBINSKO OPREDELJEVANJE DO PREDLOGA ZAKONA

Ljubljana, februar 2011

1.

To pravno mnenje odgovarja na vprašanje, ali je v skladu z Ustavo ureditev, po kateri lahko matično delovno telo (v konkretnem primeru Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj¹) prepreči Državnemu zboru, da bi se z razpravo in glasovanjem vsebinsko opredelil do predloga zakona (v konkretnem primeru gre za predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, skrajšani postopek, s katerim bi bila ustanovljena Občina Ankaran) in s tem tudi do Odločbe Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-137/10, ki je naložilo Državnemu zboru, da odpravi neustavnost zakona tako, da ustanovi Občino Ankaran². Gre za situacijo, ki nastane, če matično delovno telo ne odloči o vprašanju (ne)primernosti zakona za nadaljnjo obravnavo ali ne sprejme predlogov členov predloga zakona.

2.

Besedilo Poslovnika Državnega zbora na sporno vprašanje, ki ga obravnava to pravno mnenje, ne daje neposrednega odgovora³. Poslovnik določa v 134. členu, da v primeru, če je matično delovno telo izglasovalo sklep, po katerem predlog zakona ni primerna osnova za nadaljnjo obravnavo, o tem sklepu odloča Državni zbor: »Če je predlog matičnega delovnega telesa sprejet, je zakonodajni postopek končan. Če predlog ni sprejet, predsednik Državnega zbora takoj pošlje predlog zakona matičnemu delovnemu telesu v obravnavo.« Poslovnik v 2. odstavku 61. člena določa tudi: »Državni zbor ne more odločati o zadevah, do katerih ni zavzelo stališča matično delovno telo, če ni s tem poslovníkom drugače določeno.« Poslovnik pa izrecno ne ureja vprašanja, kako poteka postopek v Državnem zboru, če sklep o (ne)primernosti predloga zakona zaradi enakega števila glasov za in proti, ni bil sprejet ali če na matičnem delovnem telesu niso bili sprejeti predlogi členov.

¹ Kot izhaja iz Poročila Odbora k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, skrajšani postopek, je Odbor na seji 9. 2. 2011 glasoval o vseh členih zakona hkrati in jih ni sprejel, ker je bilo osem glasov za in osem proti. Podobno je ravnal, ko je prvič obravnaval tovrstni zakon: tudi takrat je bil rezultat neodločen, le da takrat ni bilo nobenega glasu za in nobenega proti. V obeh primerih je Odbor tako dosegel, da se Državni zbor ni mogel vsebinsko opredeliti do zakona. Glede na to, da je to storil dvakrat zaporedoma na podoben način in glede istega vprašanja, se zdi, da gre za zavestno in dogovorjeno preprečevanje poslancem Državnega zbora, da ne bi mogli vsebinsko razpravljati in glasovati o ustanovitvi Občine Ankaran.

² Ustavno sodišče je najprej zadržalo izvedbo volitev v Mestni občini Koper, nato pa je z Odločbo v zadevi št. U-I-137/10 ugotovilo, da je Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo) v neskladju z Ustavo in da mora Državni zbor Republike Slovenije ugotovljeno neskladje odpraviti v roku dveh mesecev po objavi odločbe. Temelj takšne odločitve je bila ugotovitev Ustavnega sodišča o arbitrarnem ravnanju, ki krši načela pravne države (2. člen Ustave) in enakost pred zakonom (14. člen Ustave), ker Občina Ankaran ni bila ustanovljena, čeprav sta Vlada in Državni zbor ugotovila, da območje naselja Ankaran izpolnjuje z zakonom določene pogoje, da ni bila izpodbijana odločitev Državnega zbora o razpisu referendumu za ustanovitev občine in je na referendumu ustanovitev občine dobila potrebno večinsko podporo volilnih upravičencev. Po načinu izvršitve, ki je sestavni del te odločbe Ustavnega sodišča, se volitve izvedejo v 20 dneh po ustanovitvi nove občine.

³ Poslovnik Državnega zbora RS (Uradni list RS, št. 35/2002) določa v primerjavi z rednim zakonodajnim postopkom deloma enostavnejši postopek sprejemanja avtentične razlage zakona, o kateri pa se vendarle odloča z enako večino, kot je predpisana za sprejem (in za spremembo) zakona, na katerega se razlaga nanaša (členi od 149 do 152). Ocenimo lahko, da pomeni avtentična razlaga poseg v zakon, ki ima podobne učinke, kot sprememba zakona, s to razliko, da neposredno ne posega v besedilo (črko) zakona in je tudi ni mogoče spreminjati. (Širše: Ciril Ribičič, Človekove pravice in ustavna demokracija, študentska založba, Ljubljana, 2010, s. 380-383).

3.

Zato je predsednik Državnega zbora zaprosil Komisijo za poslovnik za Razlago 61. člena Poslovnika v povezanosti z določbami o obravnavi na matičnem delovnem telesu (členi 126 do 133 Poslovnika) (v nadaljnjem besedilu: Razlaga).⁴ Predlagal ji je, da z razlago »podrobneje določi postopek zaključka zakonodajnega postopka v primerih, ko matično delovno telo ne pripravi enega od možnih predlogov za odločanje Državnega zbora (predlog sklepa, da se zakon sprejme v predloženem besedilu, dopolnjen predlog zakona ali predlog, da zakon ni primeren za nadaljnjo obravnavo).« Na seji Komisije za poslovnik je predsednik Državnega zbora ugotovil, da je v Poslovniku »pravna praznina v primerih, ko matično delovno telo ne pripravi predloga odločitve...« Poslovnik po njegovem mnenju za take primere »ne določa nadaljnega postopka«. Predlagal je, da naj Komisija za poslovnik sprejme razlago »v smeri, da predsednik Državnega zbora predloži predlog zakona (glede katerega matično delovno telo ni sprejelo sklepa, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo ali ni sprejelo členov predloga) v obravnavo in odločanje Državnemu zboru, ki odloči, da je zakonodajni postopek o predlogu končan.«⁵

V Komisiji za poslovnik se je večina odločila, da se na seji Državnega zbora zakonodajni postopek zaključí »brez glasovanja«, in sicer zato, da ne bi prišlo do večkratnega vračanja predloga zakona v obravnavo matičnemu delovnemu telesu in s tem do zavlačevanja postopka. Pripravljena je bila Razlaga, po kateri v takšnem primeru Državni zbor »brez razprave in glasovanja ugotovi, da je zakonodajni postopek o predlogu zakona končan.«⁶ Razlaga, katere vsebino dobesedno navajamo kasneje, je bila sprejeta soglasno (6 /šest/ glasov za in nobeden proti).

V obrazložitvi Razlage je Komisija za poslovnik poudarila, da Razlaga »podrobneje določa postopek zaključka zakonodajnega postopka v primerih, ko matično delovno telo ne pripravi enega od možnih poslovnih predlogov za odločanje Državnega zbora. Ureditev, po kateri Državni zbor brez glasovanja ugotovi, da je zakonodajni postopek končan, onemogoča, da bi prišlo do vračanja predloga zakona matičnemu delovnemu telesu v ponovno odločanje in potem spet do glasovanja na plenarnem zasedanju.«⁷

⁴ Pri tem ni bila mišljena avtentična razlaga poslovnika, katere sprejem lahko Državnemu zboru predlaga Komisija za poslovnik na podlagi 282. člena Poslovnika Državnega zbora, temveč »navadna« razlaga, ki jo daje Komisija za poslovnik na pobudo poslancev, delovnih teles državnega zbora ali vlade.

⁵ Širše: Poročilo Komisije za poslovnik o obravnavi in sprejetju Razlage drugega odstavka 61. člena Poslovnika Državnega zbora v povezavi z določbami, ki urejajo obravnavo na matičnem delovnem telesu (členi od 126 do 133) z dne 9.12.2009, s. 1, 2.

⁶ Isto, s. 2.

⁷ Isto, s. 3.

Preden utemeljimo razloge, zakaj ta Razlaga ni v skladu z Ustavo, kratko povzemamo stališča teorije in ustavnosodne presoje, ki se nanašajo na (avtentično) razlago predpisov in pravno naravo parlamentarnega poslovnika.

4.

O avtentični razlagi predpisa govorimo takrat, kadar organ, ki je predpis sprejel, sam, torej avtentično in zavezujoče razlaga posamezne določbe tega predpisa. Avtentična razlaga je »razlaga pravnih aktov po subjektu, ki ga je izdal. Uveljavljena je zlasti kot splošno obvezna razlaga splošnih pravnih aktov (npr. zakona po zakonodajalcu)... Utemeljena (potrebna) je zlasti tedaj, ko je pravno pravilo (na primer zakonsko določilo) pomensko nejasno v tolikšni meri, da dopušča nasprotujoče si razlage.«⁸ Avtentična razlaga ima po mnenju dr. Marijana Pavčnika «isto pravno moč kakor akt, ki ga razlaga. Interpretativni in interpretirani pravni akt tvorita pomensko celoto, ki kot takšna tudi velja».⁹ Pri tem avtor opozarja, da moramo biti pozorni na to, da »se za interpretativnim aktom ne bi skrivale spremembe ali dopolnitve interpretiranega akta. Prav tako je pomembno drugo avtorjevo opozorilo, namreč, da lahko o pravi avtentični razlagi govorimo »le tedaj, ko je razlagano pravno (npr. zakonsko) določilo v tolikšni meri pomensko nejasno, da dopušča diametralno nasprotujoče si razlage in ga je ravno zaradi tega potrebno problemsko razložiti. Če ni tako in gre torej v resnici za to, da je pred nami le sprememba in dopolnitev ustreznega splošnega pravnega akta, je nesporno, da takšen novi akt ne more veljati za nazaj kot interpretativni akt.«¹⁰ Ustavnopravna teorija avtentični razlagi ni naklonjena, ker si je težko zamisliti razlago, ki ne bi spreminjala vsebine, pomena in učinka določbe, na katero se nanaša, zaradi česar bi bila ali nepotrebna ali pa bi presegala meje razlage. Zato v številnih državah avtentične razlage ne poznajo.

5.

Parlamentarni poslovnik samostojno sprejema predstavniško telo, kar izhaja iz pravice parlamenta do samoorganiziranja. Poslovnik je akt, ki v kodificirani obliki predpisuje način poslovanja parlamenta, ureja njegovo organiziranost (med drugim tudi vlogo delovnih teles, še posebej matičnih) in način njegovega dela, pravice in dolžnosti poslancev, način sprejemanja odločitev in navadno tudi razmerja do drugih državnih organov.¹¹

Upoštevati velja, da Poslovnik Državnega zbora ureja postopke odločanja, ki ne vplivajo samo na notranja razmerja v Državnem zboru,¹² temveč ima tudi eksterne učinke. To

⁸ Leksikon CZ: Pravo, CZ, Ljubljana, 2002, s. 21, 22.

⁹ Dr. Marijan Pavčnik, Teorija prava, CZ, Ljubljana 1997, s. 176.

¹⁰ Isto, s. 176, 177.

¹¹ Širše: dr. Franc Grad in dr. Igor Kaučič, Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana, 2000, s. 188 in nasl.

¹² Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-170/93 ni sprejelo pobude v zvezi s presojo Poslovnika Državnega zbora, ki se je nanašala na oblikovanje poslanskih skupin, češ gre za urejanje vprašanja, ki zadeva notranjo organizacijo in način delovanja Državnega zbora.

pomeni, da posega v razmerja do drugih državnih organov,¹³ v pravice predlagateljev in pravice tistih, na katere se predlagani zakon nanaša. Ključnega pomena pri tem je spoštovanje pravic predlagateljev, ki jih določa Ustava v 88. členu (vlada, eden ali več poslancev, pet tisoč volilcev).

6.

V zadevi št. U-I-104/01 je Ustavno sodišče razveljavilo določbe Poslovnika Državnega zbora, ki so onemogočale oziroma oteževale razpis naknadnega zakonodajnega referendumu v zvezi z zapiranjem prostocarinskih prodajaln. Kakor koli je lahko Ustavno sodišče zadržano pri presoji ustavnosti poslovniških določb, ki urejajo tipično notranjo avtonomno sfero parlamenta, torej notranjo organizacijo in delovanje Državnega zbora ter pravice in dolžnosti poslancev, pa je večkrat razveljavilo in celo odpravilo poslovniške določbe, ki so prekomerno posegale v človekove pravice. V navedenem primeru je šlo za pravico do referendumu.

V zadevi U-I-94/96 Ustavno sodišče sicer ni ugotovilo protiustavnosti določb Poslovnika Državnega zbora, je pa povsem jasno in nedvoumno presodilo, da je pristojno za presajo ustavnosti tistega dela Poslovnika Državnega zbora, ki ima eksterne učinke. Takole utemeljuje to svoje stališče Ustavno sodišče: »Ustavno sodišče je najprej presodilo, ali je pristojno za oceno ustavnosti izpodbijanih določb Poslovnika. Poslovnik je v formalnem smislu svojevrsten pravni akt, ki ureja vprašanja notranje organizacije in delovanja Državnega zbora ter postopek sprejemanja aktov Državnega zbora, kakor tudi razmerja Državnega zbora do drugih državnih organov. V 1. členu Poslovnika je določeno, da se s tem poslovnikom (...) ureja organizacija in način dela Državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev. V delu, ki ureja postopek sprejemanja aktov Državnega zbora (X. poglavje) Poslovnik vsebuje abstraktne pravne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti poslank in poslancev ter drugih udeležencev postopkov sprejemanja zakonov in drugih aktov Državnega zbora. Pravne norme v tem delu Poslovnika so po svoji naravi izvirne (originarne). Te norme nimajo zgolj internega pomena za delovanje Državnega zbora, temveč tudi pomembne zunanje učinke - neposredno ali posredno urejajo tudi razmerja med Državnim zborom in drugimi državnimi organi (zlasti Vlado in Državnim svetom). Tudi zaradi tega, ker ureja postopek sprejemanja zakonov in drugih splošnih aktov z eksternim učinkom, ima to poglavje Poslovnika poseben pomen za demokratično odločanje o javnih zadevah na najvišji (politični) ravni in mu ni mogoče pripisovati zgolj internega značaja. Glede na navedeno ima Poslovnik v izpodbijanem delu naravo splošnega pravnega akta z eksternim učinkom, torej predpisa. Poslovnik sicer formalno ni zakon, temveč svojevrsten pravni akt. Na poseben položaj Poslovnika v hierarhiji pravnih aktov kaže 94. člen Ustave, ki določa, da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejme z dvetretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

¹³ V primeru, ko je šlo za vpliv Poslovnika na druge organe, v konkretnem primeru na Državni svet, je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje Poslovnika z Ustavo, ker ni določal roka, v katerem lahko Državni svet izreče svoje mnenje (Odločba v zadevi št. U-I-84/96).

Položaja poslovnika v sistemu pravnih aktov ni mogoče enačiti s položajem podzakonskih predpisov. Ker na abstrakten in originaren način ureja pravna razmerja v postopku sprejemanja pravnih aktov Državnega zbora, ima v pravnem sistemu - vsaj v delu, ki ureja postopek sprejemanja aktov Državnega zbora - hierarhični položaj zakona, čeprav v formalnem smislu ni zakon. Ustavno sodišče je za presojo ustavnosti izpodbijanih določb Poslovnika pristojno na podlagi prve alineje prvega odstavka 21. člena ZUstS.«

7.

Iz obsežne ustavnosodne presoje (avtentične) razlage predpisov podrobneje obravnavamo samo nekaj odločitev Ustavnega sodišča, sprejetih v zadnjih letih.

7.1.

V zadevi št. U-I-51/06 je Ustavno sodišče ponovilo svoje uveljavljeno stališče, da ni mogoče izpodbijati avtentične razlage predpisa, ker ob svoji uveljavitvi postane sestavni del predpisa, na katerega se nanaša. Takole pravi Ustavno sodišče: »Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča je avtentična razlaga predpisa, ne glede na njen kasnejši sprejem, sestavni del predpisa od njegove uveljavitve. Sama zase ne more biti predmet presoje ustavnosti in zakonitosti, ker le ugotavlja pravni smisel predpisa oziroma določbe, na katere se nanaša (sklep št. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999, OdlUS VIII, 226). V primeru, da bi organ, ki sprejema avtentično razlago, dal z njo normi vsebino, ki jo ob njeni uveljavitvi ni imela, pa ne bi šlo za avtentično razlago, temveč za spremembo oziroma dopolnitev predpisa (odločba št. U-I-308/97 z dne 28. 10. 1999, Uradni list RS, št. 98/99 in OdlUS VIII, 232).«¹⁴

Stališče Ustavnega sodišča velja razumeti tako, da je mogoče pravo avtentično razlago, ki postane sestavni del predpisa, izpodbijati tako, da se izpodbija predpis oziroma njegova določba, ki je predmet razlage. Če pa ne gre za avtentično razlago, temveč se za njenim imenom skriva sprememba predpisa, je mogoče izpodbijati to spremembo zato, ker je bila sprejeta v napačni obliki in po neprimernem, poenostavljenem postopku v primerjavi s postopkom za spremembo predpisa.

¹⁴ V zadevi, na katero se sklicuje Ustavno sodišče v navedenem odlomku (zadeva št. U-I-361/96), je Ustavno sodišče poudarilo: »Obvezna razlaga je, ne glede na njen kasnejši sprejem, del zakona od njegove uveljavitve. Sama zase ne more biti predmet presoje ustavnosti, ker le ugotavlja pravi smisel zakona oziroma zakonske določbe, na katero se nanaša. V primeru, da bi zakonodajalec dal zakonski normi vsebino, ki je norma ob njeni uveljavitvi ni imela, ne bi šlo za obvezno razlago, temveč za spremembo oziroma dopolnitev zakona, ki pa je lahko predmet presoje ustavnosti. V obravnavani zadevi ne gre za tak primer, zato bi bila lahko predmet presoje le določba 57. člena ZZ, seveda v tistem svojem pomenu, ki ga je z obvezno razlago določil zakonodajalec.«

7.2.

V Odločbi v zadevi št. U-I-64/08 je Ustavno sodišče v primeru konkretne avtentične razlage Zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije ugotovilo, da ne gre za avtentično razlago, temveč za spremembo zakona. Ker avtentična razlaga ni bila sprejeta po postopku za spremembo zakona, je v neskladju z Ustavo. Takole se glasi jedro argumentacije Ustavnega sodišča v tej zadevi: »Avtentična razlaga je dala določbi petega odstavka 10. člena ZSKZ spremenjeno vsebino, ki je ob uveljavitvi ni imela. Kot je bilo že rečeno, je bila z njo Skladu oziroma Vladi dana pravica odločati o usodi ustvarjenih presežkov prihodkov nad odhodki Sklada po zaključenem obračunskem obdobju (koledarskem letu). S tem je bila zakonski normi dodana novost, za katero v zakonskem besedilu ni nobene opore. Zato avtentična razlaga po svoji vsebini ne razlaga pravne norme, vsebovane v petem odstavku 10. člena ZSKZ, temveč ima naravo akta o spremembi petega odstavka 10. člena ZSKZ, vsebinsko gre torej za spremembo zakona. Avtentična razlaga petega odstavka 10. člena ZSKZ, ki je po svoji vsebini sprememba petega odstavka 10. člena ZSKZ, je bila sprejeta v postopku, ki je v Poslovniku Državnega zbora (Uradni list RS, št. 35/02 in nasl. – PoDZ-1) določen za sprejem avtentične razlage, in ne po zakonodajnem postopku. Po tretjem odstavku 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) odloča Ustavno sodišče pri presoji skladnosti zakonov z Ustavo oziroma skladnosti podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti ali splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z Ustavo in z zakoni, tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti. Pri zakonih je Ustavno sodišče pristojno presojati samo ustavnost postopka njihovega sprejema (odločba št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999, Uradni list RS, št. 101/99 in OdlUS VIII, 265, sklep št. U-I-294/95 z dne 7. 11. 1996, OdlUS V, 152, odločba št. U-I-238/96 z dne 21. 11. 1996, Uradni list RS, št. 71/96 in OdlUS V, 161 ter sklep št. U-I-157/93 z dne 28. 10. 1993, OdlUS II, 95). Oblikovna sestavina normativnega pravnega akta je tudi postopek, v katerem ga pristojni pravni subjekt sprejme ali izda... Pri presoji ustavnosti sprejema splošnega akta je treba presoditi, ali so zatrjevane postopkovne nepravilnosti takšne, da lahko vplivajo na neustavnost zakona. Na skladnost zakona z Ustavo ne more vplivati vsaka kršitev zakonodajnega postopka, ampak le kršitev tistih pravil, ki so določena z Ustavo (sklep št. U-I-128/93 z dne 23. 12. 1993, OdlUS II, 126 in odločba št. U-I-51/06 z dne 15. 6. 2006, Uradni list RS, št. 28/06 in 66/06 ter OdlUS XV, 53)... Spremembe in dopolnitve zakonov ne morejo biti predmet avtentične razlage, temveč so lahko predmet spremembe in dopolnitve zakona, ki mora biti izpeljan v zakonodajnem postopku. Ker je zakonodajalec peti odstavek 10. člena ZSKZ spremenil v postopku avtentične razlage, je kršil 89. člen Ustave... Zato je Ustavno sodišče izpodbijano določbo razveljavilo.«

7.3.

Naj omenimo še en primer, ki kaže, kako daleč gredo v nekaterih občinah z zlorabo avtentične razlage za to, da bi se izognili predpisanemu postopku za spremembo občinskega odloka o prostorskih in ureditvenih pogojih. Kaže pa tudi na odločnost Ustavnega sodišča, da

onemogoči takšne nekorektne in neustavne poskuse zlorabljanja avtentične razlage za spreminjanje predpisov po poenostavljenem postopku. Ustavno sodišče je namreč v obravnavanem primeru ugotovitvi o neustavnosti odloka dalo učinek odprave. Takole se glasijo ključni deli utemeljitve te Odločbe Ustavnega sodišča: »Prvi odstavek 15. člena Odloka je določal: "Stanovanjski objekti so pritlični, enonadstropni ali enonadstropni z mansardo, podkleteni ali delno vkopani. Reliefnim danostim se lahko prilagajajo z medetažnim zamikanjem. Njihova velikost se mora prilagajati vertikalnim in horizontalnim gabaritom zazidave v obravnavanem naselju ter režimom tipologije, v katero sodi obravnavano območje." Občinski svet je sprejel Obvezno razlago te določbe v naslednjem besedilu: "Stanovanjski objekti so v naseljih Divača in Senožeče lahko tudi večetažni, vendar se mora njihova etažna velikost prilagajati krajevnim značilnostim, pri čemer etažnost ne sme presegati etažnosti P+4+M. Soglasje na projektne rešitve za gradnjo na teh območjih pa po predhodnem mnenju občinske uprave daje Občinski svet Občine Divača.«... Po ustaljeni ustavnosodni presoji je obvezna razlaga predpisa sestavni del predpisa. Sama zase ne more biti predmet presoje ustavnosti oziroma zakonitosti, ker le ugotavlja pravni pomen določbe, na katero se nanaša (sklep št. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999, OdlUS VIII, 226)... Iz besedila prvega odstavka 15. člena Odloka je razvidno, da je bila ob njegovi uveljavitvi na celotnem območju urejanja dopustna gradnja enonadstropnih stanovanjskih objektov. Zato te določbe ni bilo mogoče razlagati tako, kot izhaja iz Obvezne razlage... Pomen, kot izhaja iz Obvezne razlage, torej ni bil mogoč, ne da bi razlagalec predril zunanjo mejo, ki jo je določbi dal jezikovni pomen znakov. Te meje pa razlagalec ni smel prestopiti. Ker je Občina z Obvezno razlago dala določbi prvega odstavka 15. člena Odloka vsebino, ki je ob uveljavitvi ni imela, je pomenila Obvezna razlaga spremembo Odloka in ne njegove razlage...«

8.1.

Razlaga¹⁵ drugega odstavka 61. člena Poslovnika Državnega zbora v povezavi z določbami, ki urejajo obravnavo na matičnem delovnem telesu (členi od 126. do 133.), se glasi: »V primeru, ko matično delovno telo ne sprejme sklepa, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo ali ne sprejme členov predloga zakona, je druga obravnavna predloga zakona na seji delovnega telesa končana.

Predlog zakona na podlagi poročila matičnega delovnega telesa o obravnavi predloga zakona predsednik Državnega zbora uvrsti v predlog dnevnega reda naslednje seje Državnega zbora. Državni zbor brez glasovanja ugotovi, da je zakonodajni postopek o predlogu zakona končan. O tem lahko predstavijo stališče predstavniki poslanskih skupin. Predstavitev stališča ne more biti daljša kot pet minut.« Ta Razlaga je ustavnopravno sporna iz zelo različnih vsebinskih in procesnih vidikov.

¹⁵ Komisija za poslovnik ima pravno podlago za sprejemanje svojih razlag v drugem odstavku 282. člena Poslovnika Državnega zbora, ki pravi: »Zunaj seje daje razlago poslovnika komisija za poslovnik na pobudo poslancev, delovnih teles državnega zbora ali vlade.«

8.2.

Bistvena je ugotovitev, da se Razlaga nanaša na tisti del Poslovnika Državnega zbora, ki ima eksterne učinke, torej del, ki ureja postopek, ki lahko usodno posega v pravice državljanov (v konkretnem primeru na primer pobudnikov za ustanovitev Občine Ankaran), predlagateljev izredne seje Državnega zbora in predlagateljev Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, skrajšani postopek (v konkretnem primeru so to poslanci, zakon pa bi lahko predlagala tudi Vlada ali volilci s svojimi podpisi) in drugih državnih organov (v konkretnem primeru gre na primer tudi za opredeljevanje do odločbe Ustavnega sodišča). Predlagatelji, ki jih Ustava izrecno našteva v 88. členu upravičeno pričakujejo, da bodo o njihovem zakonskem predlogu odločili poslanci Državnega zbora in da se vsebinska obravnava in odločanje o njihovi zakonski iniciativi ne bosta neuspešno zaključili že na matičnem delovnem telesu. Iz Ustave jasno izhaja, da o sprejemu zakonov odloča Državni zbor, zato je ustavno sporna vsaka ureditev, ki to ustavno odgovornost prenaša na delovna telesa Državnega zbora. Absurdno je, da lahko matično delovno telo na podlagi Razlage Komisije za poslovnik dobi pravico, da preprečuje Državnemu zboru, katerega delovno telo je, vsebinsko razpravljanje in odločanje o usodi zakonskega predloga.

8.3.

Iz teorije prava in ustaljene ustavnosodne presoje izhajajo meje, ki jih prava avtentična razlaga ne sme prestopiti. Razlaga ni namenjena spreminjanju in dopolnjevanju predpisa, na katerega se nanaša. V našem primeru pa Razlaga sploh ne prikriva dejstva, da zapolnjuje »pravno praznino« in da »podrobneje določa postopek zaključka zakonodajnega postopka«. Oboje najdemo tako v predlogu predsednika Državnega zbora za sprejem razlage, kot v uradni obrazložitvi Razlage, ki jo je podala Komisija za poslovnik. Gre torej za spreminjanje in dopolnjevanje Poslovnika Državnega zbora. ~~S tega vidika je očitno, da gre za uporabo oziroma zlorabo razlage za spreminjanje poslovnika. Pri tem je razlaga sprejeta po postopku, ki je bistveno enostavnejši kot bi bil postopek spreminjanja in dopolnjevanja Poslovnika Državnega zbora.~~¹⁶ Edina resnejša omejitev tega postopka je, da mora zanj glasovati 2/3 večina prisotnih članov Komisije za poslovnik, kar je v konkretnem primeru pomenilo šest glasov.

8.4.

Pojem avtentične (obvezne) razlage je neločljivo povezan s tem, da jo sprejema tisti organ, ki je sprejel predpis, na katerega se razlaga nanaša. V našem primeru pa je Razlago sprejela Komisija za poslovnik, čeprav lahko Poslovnik sprejema samo Državni zbor z 2/3 večino pri-

¹⁶ Poslovnik določa, da se sprejema in spreminja »smiselno po postopku, ki ga določa ta poslovnik za sprejem zakona« (170. člen).

sotnih poslancev. Enaka večina je določena tudi za spreminjanje Poslovnika.¹⁷ S tega vidika bi se morale razlage, ki jih sprejema Komisija za poslovnik, če že obstojijo, še mnogo bolj strogo kot tiste, ki jih sprejema Državni zbor, omejiti na najbolj nujne in najbolj prepričljive primere razjasnjevanja nejasnosti posameznih določb poslovnika, ne pa široko posegati v vsebino Poslovnika. Seveda bi bila Razlaga nesprejemljiva tudi, če bi jo sprejel Državni zbor, ker sploh ne gre za interpretacijo Poslovnika, temveč za zapolnjevanje pravne praznine in podrobnejše določanje postopka, torej za spreminjanje in dopolnjevanje njegove vsebine.

8.5.

Navedena Razlaga pa je tudi vsebinsko sporna. Zakaj? Kadar matično delovno telo sprejme sklep, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, se zadeva uvrsti na sejo Državnega zbora, ki z glasovanjem vsebinsko odloči, ali sprejme takšno stališče matičnega delovnega telesa, ali pa ga zavrne in predlog zakona vrne delovnemu telesu v vsebinsko obravnavo. Če pa pride do neodločenega rezultata, torej če nasprotniki nekega zakona (kot se je to zgodilo v primeru Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v zvezi z ustanovitvijo Občine Ankaran) ne dobijo dovolj glasov, da bi sprejeli sklep, da zakon ni primeren za nadaljnjo obravnavo, pa se Državni zbor kar naenkrat ne more vsebinsko opredeliti do takšnega sklepa. Večje število glasov za in manjše število glasov proti ugotovitvi, da je predlog zakona neprimeren za nadaljnjo obravnavo, zmanjšuje, namesto, da bi povečeval možnosti za sprejem zakona. Čeprav je razmerje glasov ugodnejše za predlog zakona, je za takšen primer Razlaga oropala Državni zbor možnosti, da zavrne stališče matičnega delovnega telesa in mu vrne predlog zakona v vsebinsko obravnavo njegovih določb.

9.

Posebno težo daje poslovniški ureditvi na sploh, spremembam in dopolnitvam, ki jih je vanjo vnesla Razlaga in praksi onemogočanja vsebinskega opredeljevanja celotne sestave Državnega zbora to, da je odločba Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-137/10 na Državni zbor in ne na njegovo matično delovno telo naslovila ugotovitev o neskladju Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij z Ustavo in zahtevo, da naj to neskladje odpravi. Nesprejemljivo je poslanecem onemogočati vsebinsko odločanje o takšni zahtevi¹⁸ in nespoštljivi-

¹⁷ Izjemoma se lahko po 2. členu Poslovnika vprašanja dela državnega zbora, ki niso urejena s tem poslovníkom, uredijo z odlokom ali z drugim aktom državnega zbora v skladu s tem poslovníkom, nikakor pa ne z aktom delovnega telesa Državnega zbora.

¹⁸ Predstavniki večine poslanskih skupin, ki so edini lahko na izredni seji Državnega zbora kratko predstavili stališča, so kritizirali prakso, ki jim onemogoča vsebinsko odločanje o zadevi. Tako je poslanec Anton Anderlič opozoril na dvojna merila pri obravnavi predlogov za ustanovitev občin Mirna in Ankaran in na to, da že drugič ne morejo vsebinsko odločati o predlogu zakona in to kljub pozitivnemu mnenju Vlade o tem predlogu. Poslanec Vili Rezman je opozoril na nemoč Državnega zbora v tem primeru. Poslanka Breda Pečan je spregovorila o specialstih za praznenje zakonov, da o njih ne bi bilo mogoče vsebinsko odločati. Poslanec Franco Juri je opozoril, da je osem poslancev preprečilo vsem ostalim, da bi se lahko vsebinsko opredelili do ustanavljanja Občine Ankaran. Poslanec Franc Bogovič pa je poudaril, da se je Državni zbor v nasprotju z načeli pravne države arbitrarno povzdignil nad sodno vejo oblasti in povzročil, da so prebivalci Ankarana postali drugorazredni državljani.

vo do Ustavnega sodišča je postopek glede njegove odločbe končati na seji matičnega delovnega telesa.

10.

Kdo izkazuje pravni interes za sprožitev postopka za ustavno presojo Poslovnika Državnega zbora v konkretnem primeru? Pravni interes imajo gotovo tisti poslanci, ki so predlagali predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, skrajšani postopek, s katerim bi bila ustanovljena občina Koper, poslanci, ki so predlagali sklic izredne seje Državnega zbora, na kateri naj bi Državni zbor o predlogu zakona odločal in pobudniki za ustanovitev Občine Ankaran. Poslovniška ureditev, ki onemogoča vsebinsko opredeljevanje celotnega Državnega zbora do predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij nedvomno neposredno učinkuje na njihov pravni položaj, saj brez posredovanja drugih pravnih aktov odločilno vpliva na to, da predlog zakona ne more biti sprejet in občina ne more biti ustanovljena. Končno je mogoče ustavno presojo Poslovnika Državnega zbora tudi v tem primeru sprožiti z zahtevo tretjine poslancev ali Vlade¹⁹, ki jima ni treba izkazovati pravnega interesa.

11.

S pobudo je mogoče izpodbijati ustavnost poslovniške ureditve (členi 126 do 133 Poslovnika Državnega zbora in Razlaga Komisije za poslovnik z dne 9. 12. 2009) in predlagati Ustavnemu sodišču, da naj jo razveljavi, kolikor onemogoča Državnemu zboru, da bi vsebinsko razpravljal in glasoval o predlogu zakona, glede katerega matično delovno telo ni odločilo o (ne)primernosti zakona za nadaljnjo obravnavo ali ni sprejelo členov predloga. S tem bi brez razprave in glasovanja sprejeta ugotovitev Državnega zbora o tem, da je zakonodajni postopek končan, izgubila ustavnoskladno pravno podlago. Zato naj Ustavno sodišče razveljavi to odločitev Državnega zbora in določi način izvršitve, s katerim zaveže Državni zbor, da naj se z razpravo in glasovanjem opredeli do predloga zakona na podlagi poročila matičnega delovnega telesa. Šele na tej podlagi se bo Državni zbor prvič opredelil do spoštovanja odločbe Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-137/10. Če bo Državni zbor ocenil, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo in bo kljub drugačni odločitvi Ustavnega sodišča vztrajal pri tem, da Občine Ankaran ni treba ustanoviti, bo zakonodajni postopek končan, v nasprotnem primeru pa bo predlog zakona vrnil v ponovno obravnavo Komisiji za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.

¹⁹ Vlada bi s takšno zahtevo izkazala svoj pozitiven in aktiven odnos do spoštovanja odločitev Ustavnega sodišča.



Sklepno

Ustavno sodišče je v okviru ustaljene ustavnosodne presoje glede meja, ki jih avtentična razlaga predpisov ne sme prestopiti, razveljavilo (ali celo odpravilo) številne predpise zato, ker je Razlaga vsebinsko spremenila ali dopolnila predpis, na katerega se je nanašala in ker so bile te spremembe in dopolnitve sprejete po poenostavljenem postopku v primerjavi s postopkom, predpisanim za spreminjanje predpisa, na katerega se Razlaga nanaša. V našem primeru pa gre za mnogo bolj grobo kršitev in za radikalno zlorabo razlage kot v navedenih primerih:

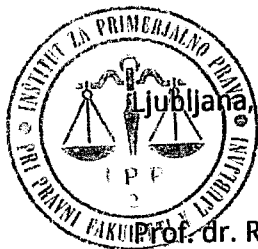
- Razlaga s tem, ko onemogoča vsebinsko razpravo in opredeljevanje Državnega zbora do predloga zakona, glede katerega matično delovno telo ni zavzelo stališča glede njegove (ne)primernosti za nadaljnji postopek, posega v pravice predlagateljev, ki upravičeno pričakujejo, da se bo o njihovi zakonski iniciativi odločilo na seji Državnega zbora in ne samo na matičnem delovnem telesu.
- Razlaga Komisije za poslovnik ne prikriva, da je njen namen zapolniti pravno praznino in podrobneje določiti postopke zaključka zakonodajnega postopka; ne gre ji torej za razlago, temveč za spreminjanje in dopolnjevanje poslovnika.
- Razlaga sploh ni »avtentična«, saj je ni sprejel organ, ki sprejema poslovnik (Državni zbor), temveč njegova Komisija za poslovnik. S to Razlago delovno telo onemogoča Državnemu zboru vsebinsko opredeljevanje do predloga zakona.
- Razlaga je tudi vsebinsko neprepričljiva in nelogična, saj daje Državnemu zboru za primer neodločenega glasovanja v matičnem delovnem telesu manjše možnosti vpliva na sprejem predloga zakona kot v primeru, če bi bil sprejet sklep o tem, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Praznine v Poslovniku glede tega vprašanja se ne sme zapolniti tako, da o usodi predloga zakona ne bi mogel odločati Državni zbor.
- In končno: Razlaga se nanaša na poslovniško ureditev zakonodajnega postopka, ki ima pomembne eksterne učinke na vse, ki lahko v njem sodelujejo in na tiste, na katere se nanaša predlog Zakona. Med drugim v konkretnem primeru onemogoča vsebinsko opredeljevanje Državnega zbora do odločbe Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-137/10.

Iz vseh teh razlogov je smiselno s pobudo za presojo predlagati Ustavnemu sodišču, da naj razveljavi določbe o zaključku zakonodajnega postopka (drugi odstavek 61. člena Poslovnika Državnega zbora v povezavi s členi 126 do 133), kolikor onemogočajo Državnemu zboru, da bi se vsebinsko opredelil do predloga zakona in reducirajo njegovo vlogo na ugotovitev o zaključku zakonodajnega postopka brez razprave in glasovanja. Z razveljavitvijo neustavnih poslovnških določb bo prenehala obstajati



ustavnoskladna pravna podlaga odločitve Državnega zbora, ki je brez razprave in glasovanja odločil o tem, da je zakonodajni postopek glede Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij končan, zato naj Ustavno sodišče to odločitev razveljavi in s tem omogoči Državnemu zboru, da se bo lahko po razpravi z glasovanjem vsebinsko opredelil do predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, skrajšani postopek. S tem bo Državnemu zboru prvič dana možnost, da se opredeli tudi do svoje obveznosti, ki izhaja iz Odločbe Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-137/10 in se nanaša na odpravo neustavnosti zakona oziroma na ustanovitev Občine Ankaran.

Dokler se ne razreši vprašanje ustavnosti zaključka zakonodajnega postopka glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, skrajšani postopek, seveda ni mogoče razpisati volitev na območju, na katerem naj bi se oblikovala Občina Ankaran.



15. 02. 2011

Prof. dr. Rajko Pirnat

Prof. dr. Ciril Ribičič

Prof. dr. Lojze Ude